

Dimensiunea teritorială a puterii locale: identificarea unei paradigme de investigare

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version
Konferenzbeitrag / conference paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2018). Dimensiunea teritorială a puterii locale: identificarea unei paradigme de investigare. In *Perspectivile și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației. Vol. I* (pp. 7-16). Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65462-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

ȘEDINȚA ÎN PLEN

DIMENSIUNEA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE: IDENTIFICAREA UNEI PARADIGME DE INVESTIGARE

Sergiu CORNEA, dr., conf. univ.,
Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul

Abstract: *Efficient functioning of the local government depends on its territorial organization, which must correspond to the objective needs of building public power structures, capable of responding, in line with European standards, to the new political, social, economic and cultural realities in which located Republic of Moldova.*

To investigate the phenomenon and identify efficient solutions was proposed to change the paradigm of investigation the phenomenon. It affirms the necessity to abandon the paradigm of an administrative-territorial organization and adopt a paradigm for the territorial organization of state power. In this sense, a theoretical-conceptual and methodological basis was elaborated in the domain of the territorial organization of the state power, in general, and in the local one in particular.

Key words: *paradigm, territorial organization, local authority.*

Funcționarea eficientă a puterii locale într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcționarea, atât a autorităților puterii locale cât și a celor raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale.

Organizarea teritorială a puterii locale trebuie să corespundă în mod obligatoriu necesității obiective de edificare a unor structuri de exercitare a puterii publice capabile să răspundă, în acord cu standardele europene, noilor realități politice și sociale, economice și culturale în care se află Republica Moldova.

În spațiul public, dar și în literatura de specialitate referitor la problema distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul continuă să-și producă efectele abordările moștenite din perioada sovietică, cum ar fi, spre exemplu, utilizarea *paradigmei organizării administrativ-teritoriale a statului*, fondată pe abordarea descendentă a fenomenului distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul, caracteristică societăților nedemocratice. O astfel de structură, construită în baza principiilor autoritare este suficient de stabilă, însă exclude inițiativa locală și mobilizarea resurselor proprii de dezvoltare. Este evident faptul că un astfel de model de organizare teritorială a puterii locale necesită o reformare radicală, iar pentru realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale sunt necesare investigații științifice profunde care i-ar oferi un fundament teoretic solid.

Problemele de cercetare existente impun alegerea unei strategii de cercetare care, de regulă, este influențată de paradigma de cercetare cu care cercetătorul preferă să lucreze sau care este considerată cea mai în măsură să ofere, din punct de vedere pragmatic, asumții ontologice și epistemologice mai potrivite.¹

În literatura de specialitate există o diversitate de abordări privind sensul noțiunii „paradigmă”. Etimologic, provine din grecescul „paradeigma” (patern, exemplu, mostră), din verbul „paradeiknumi” (a expune, a reprezenta) și din „para” (pe lângă) plus „deiknumi” (a prezenta, a sublinia). Dicționarele înregistrează peste 60 de accepțiuni ale termenului paradigmă.²

O paradigmă, în accepția ei uzuală, este un model sau un cadru acceptat. În antichitate paradigma avea sensul de exemplu deosebit sau model, care servește ca un standard de gândire.³ M. Foucault considera că paradigma este o totalitate de episteme. I. Lakatos trata paradigma de cercetare ca pe o construcție logică care include „nucleul dur”, „centura interzisă”, „euristica negativă” și „euristica

¹ Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010, p. 2.

² Bîrsan Elena Paradigma comunicării asertive în formarea profesională a studenților pedagogi. Teză de doctor în științe pedagogice. Chișinău, 2017, p. 37.

³ Конт-Спонвиль Андре. Философский словарь. Пер. с фр. Е.В. Головиной. М.: Этерна, 2012, с. 390.

pozitivă”. În accepțiunea lui J. Habermas paradigma reprezintă un set de interese de cercetare. P. Feyrabend neagă existența și necesitatea paradigmelor, fiind adept al conceptului „anacronismului gnoseologic”.¹

Paradigma, în viziunea cercetătorului S.Ia. Podoprighora, reprezintă un sistem de atitudini teoretice, metodologice și axiologice adoptate ca model pentru rezolvarea problemelor științifice și împărtășite de toți membrii comunității științifice.² Potrivit opiniei lui B.A. Raizberg, paradigma este „ideea cheie care stă la baza construirii unui concept”.³ Yu.V. Yakoveț tratează paradigma drept un sistem dominant de idei și teorii, care oferă o anumită viziune a lumii.⁴

Paradigma poate fi înțeleasă ca un set de premise teoretice și metodologice care determină un studiu științific specific care este aplicat în practica științifică la o anumită etapă. Paradigma este nu doar baza pentru alegerea problemelor de cercetare, ci și modelul pentru rezolvarea lor. Paradigma permite rezolvarea dificultăților care apar în activitatea de cercetare, stabilirea schimbărilor în structura cunoașterii care apar ca urmare a revoluției științifice și sunt legate de asimilarea noilor date empirice.⁵ Cu toate acestea, paradigma nu este doar un set de teorii, ci și un set de modele pentru rezolvarea problemelor specifice și cercetarea problemelor concrete. În plus, paradigma impune cercul de probleme care sunt semnificative și rezolvabile, determinând astfel ceea ce se poate referi în general la fapte științifice și ce nu.⁶ Paradigma este tratată și ca un sistem de realizări științifice de bază - teorii, metode, pe modelul cărora se organizează practica de cercetare a specialiștilor dintr-un domeniu de cunoaștere (disciplină) într-o anumită perioadă istorică.⁷

În context epistemologic, noțiunea „paradigmă” a fost introdusă de pozitivistul G. Bergman pentru a caracteriza natura normativă a metodologiei, dar a devenit larg răspândită doar după publicarea lucrărilor savantului american Th. Kuhn. Conform definiției date de Th. Kuhn, „paradigmele sunt acele realizări științifice universal recunoscute care, pentru o perioadă, oferă probleme și soluții model unei comunități de practicieni”.⁸ Paradigmele, ca realizări științifice ce oferă modele de formulare și rezolvare de probleme unui grup de cercetători, constituie entități complexe ce cuprind elemente de natură teoretică, instrumentală și metodologică.⁹ Orice paradigmă este compusă din trei elemente: ontologie, epistemologie și metodologie. Ontologia oferă o interpretare a structurii realității, a legăturilor dintre elementele ei componente și a modului în care funcționează acestea. Epistemologia oferă răspunsul la întrebarea „Cum putem cunoaște lumea?” și „Care aspecte ale lumii pot fi cunoscute?”. Metodologia cuprinde tehnicile practice de obținere a informațiilor despre realitatea socială în concordanță cu coordonatele epistemice.¹⁰ În momentul apariției, o paradigmă poate fi limitată ca amploare și precizie, dar, în timp, paradigmele își câștigă un statut, pentru că reușesc mai bine decât rivalele lor să rezolve câteva din problemele considerate acute de către grupul de practicieni.¹¹

Pentru a-și justifica existența, paradigmele trebuie să întrunească două caracteristici esențiale: a) realizările lor trebuie să fie „suficient de noi pentru a atrage un grup durabil de aderenți, îndepărtându-i de modurile rivale de activitate științifică” și b) să fie „suficient de deschise, de neîncheiate, pentru a lăsa soluționarea multor tipuri de probleme în sarcina noului grup de practicieni”.¹² Iar pentru a se detașa de o oarecare altă teorie științifică trebuie să realizeze următoarele obiective:

a) stabilirea faptelor relevante, adică „acea clasă de fapte pe care paradigma le-a identificat ca deosebit de revelatoare despre natura lucrurilor” și care sunt absolut necesare pentru rezolvarea problemelor cu care cercetătorii se confruntă;

b) încadrarea faptelor în logica demersului teoretic, prin determinări factuale care „vizează acele fapte care (deși nu prezintă adesea un interes intrinsec) pot fi direct comparate cu predicțiile paradigmei”;

c) articularea teoriei se referă la „travaliul empiric menit să articuleze teoria paradigmă, dizolvând ambiguitățile rămase și permițând rezolvarea problemelor asupra cărora anterior ea atrăsese doar atenția”.

¹ Аруд Котенко В.П. Парадигма как методология научной деятельности // Библиосфера, 2006, №3, p. 22.

² Философский словарь / авт.-сост. С. Я. Подопригора, А. С. Подопригора. Изд. 2-е. Ростов-на-Дону: Феникс, 2013, с. 305.

³ Райзберг Б. А. Современный социальноэкономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2012, с. 356.

⁴ Яковец Ю.В. Формирование постиндустриальной парадигмы: истоки и перспективы // Вопросы философии, 1997, № 1, с. 3.

⁵ Философский словарь. Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд. М.: Политиздат. 1991, с. 331.

⁶ Словарь философских терминов. Научная редакция профессора В.Г. Кузнецова. М., ИНФРА-М, 2007, с. 402.

⁷ Новейший психологический словарь / В.Б. Шапарь, В.Е. Россоха, О.В. Шапарь. Издание 4-е. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009, с. 364.

⁸ Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 58.

⁹ Flonta M. Thomas Kuhn și reorientarea istorică în filozofia științei. În: Kuhn Th. Structura revoluțiilor științifice. București: Humanitas, 2008, p. 19.

¹⁰ Mihăilă A. Sociologia dreptului. București: Ed. Hamangiu, 2010, p. 19.

¹¹ Kuhn Th. Op. cit., p. 85-86.

¹² Ibidem, p. 72.

Acest ultim obiectiv era considerat de Th. Kuhn ca fiind cel mai important, deoarece afirmarea paradigmei este o condiție necesară soluționării cu succes a problemelor existente.¹

Mai târziu, în legătură cu faptul că noțiunea „paradigmă” a provocat interpretări inadecvate față de cea dată inițial și sub influența criticilor aduse pentru excesul de sociologism și psihologism în explicarea sensului paradigmei Th. Kuhn și-a concretizat poziția prin introducerea conceptului de „matrice disciplinară” sinonimă cu contextul epistemic al unei paradigme. Componentele unei matrice disciplinare sunt: a) „generalizările simbolice”, adică „acele expresii, folosite fără probleme sau dezacorduri de membrii grupului”; b) „paradigme metafizice” sau „părți metafizice ale paradigmelor”, avându-se în vedere opțiunile comune pentru ideile esențiale: „încrederea în anumite modele”; c) valorile, care oferă „un sentiment de comunitate oamenilor de știință în ansamblu”.²

Conceptul de paradigmă a lui Th. Kuhn, devenit foarte popular, a pierdut în prezent din importanța sa de termen strict specializat al istoriei și filozofiei științei, intrând în lexiconul științific general. Paradigmele de cercetare, într-o accepție contemporană, oferă diferite moduri de a realiza conexiuni între ideile despre lumea socială, experiențele sociale ale oamenilor și lumea socială în cadrul căreia se desfășoară viața socială. Diferențele dintre paradigmele de cercetare rezidă în modurile lor particulare de a vedea lumea și modul în care aceasta poate fi înțeleasă, pornind, evident, de la asumțiile lor ontologice și epistemologice.³ În știința contemporană schimbarea paradigmelor reprezintă schimbarea modalității de abordare a obiectului de cercetare, soluționarea problemelor existente pornind de la realitățile lumii contemporane. Numai paradigma promovează o cercetare realmente eficientă: pe de o parte, pentru că prin încheierea disputelor dintre școli se pune astfel capăt reluării permanente a problemelor fundamentale; pe de altă parte, pentru că încrederea că se aflau pe calea cea bună îi încuraja pe oamenii de știință să întreprindă investigații mai precise, mai ezoterice și mai îndelungate.⁴

Spre deosebire de științele exacte, în care întâlnim mai puține paradigme dominante, acestea având și o relativă stabilitate, în științele sociale paradigmele se schimbă mai des iar uneori în aceeași perioadă coexistă două sau mai multe paradigme. Schimbarea de paradigmă nu este echivalentă întotdeauna cu progresul. De cele mai multe ori ea este o simplă schimbare de perspectivă însoțită de anexarea unor noi domenii și de folosirea altor metode de cercetare.⁵

Generalizând, constatăm că paradigma este o realizare științifică dominantă pe parcursul unei anumite perioade istorice într-o anumită comunitate științifică. Aceasta reprezintă un model de formulare a problemelor, a metodelor de cercetare și de identificare a soluțiilor. Elaborarea unei paradigme, în viziunea lui Th. Kuhn, reprezintă crearea unui cadru teoretico-conceptual și metodologic care circumscrie un domeniu de cercetare și care permite cercetătorilor să înainteze ipoteze de cercetare și să le demonstreze experimental.

Pornind de la premisa că paradigmele de cercetare „oferă diferite moduri de a realiza conexiuni între ideile despre lumea socială, experiențele sociale ale oamenilor și lumea socială în cadrul căreia se desfășoară viața socială”⁶ și pentru a ne încadra în logica procesului democratic de soluționare a problemelor teoretice și practice ce țin de organizarea teritorială eficientă a puterii publice propunem de a pune la baza demersului științific de investigare a fenomenului paradigma organizării teritoriale a puterii publice.

În prezent, problemele cu care se confruntă puterea locală nu mai pot fi soluționate apelând la paradigma „organizării administrativ-teritoriale a statului”. În rezultatul proceselor de democratizare a crescut rolul și importanța colectivităților locale. În afară de colectivitățile naționale, în lume există peste jumătate de milion de colectivități locale și regionale cu propriile interese și probleme. Fiecare dintre aceste colectivități teritoriale au propriile autorități publice care funcționează în regim de putere publică, distinctă de puterea publică statală. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Organizarea teritorială eficientă a puterii locale are un rol important în soluționarea problemelor ce vizează dezvoltarea economică, socială, politică și culturală a unei țări, influențează configurarea rețelelor de transport, furnizarea serviciilor către populație și este direct legată de concepte precum statul unitar,

¹ Ibidem, p.87-89.

² Ibidem, p. 250-253.

³ Blaikie N. Op. cit., p. 4.

⁴ Kuhn Th. Op. cit., p. 80.

⁵ Mihăilă A. Op. cit., p. 18.

⁶ Blaikie N. Op. cit., p. 146.

descentralizarea și deconcentrarea puterii publice, dezvoltarea regională și autonomia locală.

Paradigma organizării teritoriale a puterii locale se bazează pe abordarea ascendentă a fenomenului care are drept de pornire recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale publice în societățile democratice contemporane. Într-o astfel de abordare, distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul nu este un exercițiu de delimitare a teritoriului statului, ci un amplu proces de identificare a dimensiunilor teritoriale optime pentru colectivitățile locale și intermediare.

Căutarea unui optimum teritorial are la bază două sarcini importante: a) autosuficiența colectivităților locale și b) asigurarea condițiilor pentru funcționarea democrației locale.

Demersul de investigare propus impune explicarea sensului noțiunii „organizarea teritorială a puterii locale”. Este o noțiune ce trebuie tratată sub două aspecte: ca acțiune și sistem. În prima accepție, „organizarea teritorială a puterii locale” înseamnă distribuirea optimă a puterii locale în raport cu teritoriul colectivităților locale, adică stabilirea limitelor teritoriale de acțiune a autorităților puterii publice, asigurând astfel funcționarea ei eficientă pentru atingerea obiectivelor trasate. Abordată ca sistem „organizarea teritorială a puterii locale” reprezintă o totalitate de elemente care interacționează pentru satisfacerea interesului general la nivel local. Elemente ale acestui sistem sunt: a) instituțional – include autoritățile publice locale: deliberative și executive; b) funcțional – cuprinde totalitatea formelor și direcțiilor activității administrative, a procedurilor și metodelor de realizare a puterii publice, a atribuțiilor îndeplinite pentru realizarea interesului general; c) normativ – însumează totalitatea normelor juridice ce reglementează activitatea autorităților publice locale și relațiile dintre ele; d) relațional – reprezintă totalitatea relațiilor între autoritățile locale și locuitori în scopul satisfacerii interesului general; e) cultural – include totalitatea valorilor, uzanțelor și tradițiilor existente la nivelul colectivității locale.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri, având diverse forme (viziunea colectivist-volitivă privind puterea publică);¹

b) la fiecare nivel de existență a colectivităților locale (subnaționale) populația lor, ca parte componentă a poporului, direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități, realizează, în limitele sale teritoriale puterea publică, potrivit prevederilor legale;

c) puterea fiecărei colectivități locale (subnaționale) reprezintă o parte componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al acestei puteri publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivă ale colectivităților locale competența necesară în vederea realizării puterii lor.

e) dimensiunea teritorială a puterii locale influențează modalitățile de acțiune a puterii locale și eficiența activității ei.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente: a) organizarea teritorială a puterii statale; b) organizarea teritorială a puterii locale; c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autoritățile puterii statale și autoritățile puterii locale; d) colaborarea nivelurilor de putere publică în realizarea interesului general. Ideea de bază a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu statul, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților locale, ca putere de aceeași natură socială, dar diferită ca formă și conținut de cea statală. Aceste colectivități teritoriale publice dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și alegerile locale prin intermediul căruia sunt alese organele sale reprezentative (decizionale și executive).

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă posibilitatea de a trata problema organizării teritoriale a puterii publice din perspectiva proceselor de democratizare, caracteristice lumii contemporane. Caracterul multinivellar al puterii publice, determinat de limitele teritoriale în care se aplică, implică studierea fenomenului dat în toate formele sale de manifestare și elaborarea criteriilor unitare de analiză a organizării structurilor puterii publice. Într-o astfel de abordare este importantă analiza eficienței organizării puterii publice în corespundere cu principiul teritorial, a resurselor de care dispune și pe care le va folosi în scopul legitimării sau consolidării poziției sale.

Fiind una coerentă și suficient de accesibilă pentru percepere și aplicare, paradigma organizării teritoriale a puterii publice este un instrument de cercetare științifică util în cercetarea fenomenului puterii

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права, 2009, № 7, с. 13.

publice din societățile contemporane.

În contextul proceselor de modernizare care au loc în Republica Moldova,¹ elaborarea și acceptarea unei paradigme unitare privind puterea publică și organizarea ei teritorială, este foarte actuală. În baza acestei paradigme se poate realiza un sistem unitar și proporțional de organizare teritorială rațională a puterii publice, fără de care nu este posibilă funcționarea ei eficientă.

Implicațiile pozitive ale aplicării paradigmei organizării teritoriale a puterii publice, atât în activitățile de cercetare cât și cele practice se fondează pe următoarele raționamente:

1. În statele democratice, datorită principiului eligibilității aplicat la constituirea autorităților publice, are loc o mișcare permanentă a persoanelor care participă la viața politică și care acced la funcții publice în sistemul autorităților publice locale. Anume acești funcționari, cât și aleșii locali, care, în cele mai dese cazuri, dețin cunoștințe foarte vagi despre formele de manifestare și realizare a puterii locale, au nevoie de un suport teoretic bazat pe o viziune științifică unitară asupra puterii publice și care le-ar servi ca instrument util în procesul de luare a deciziilor și de exercitare a atribuțiilor.

2. În condițiile modernizării societății, marcate de procesele de reevaluare a conceptelor și a valorilor, în special a celor ancorate în trecut, necesitatea elaborării unei viziuni moderne privind organizarea teritorială a puterii publice care ar reflecta și ar corespunde noilor realități, lipsite de constrângeri ideologice și dogme propagandistice este evidentă. Dat fiind că în ultimele trei decenii au fost elaborate și promovate diverse viziuni privind organizarea teritorială a puterii locale, a apărut necesitatea obiectivă de a sistematiza abordările, ideile și cunoștințele acumulate în cadrul unei paradigme privind organizarea teritorială a puterii locale.

3. Realitățile societății contemporane (politice, economice și sociale) de asemenea reclamă identificarea de noi mecanisme și metode de realizare a puterii publice atât la nivelul statal, cât și la nivelul local, instituționalizarea unor forme civilizate, clar stabilite și reglementate juridic de colaborare între nivelurile puterii publice.

4. Impulsionarea cercetărilor științifice privind organizarea teritorială a puterii locale prin oferirea unui cadru teoretic unitar de analiză a fenomenului.

5. Analiza experienței în materie de organizare teritorială a puterii publice acumulate de alte state, cu predilecție ale celor care se află în condiții similare cu cele din Republica Moldova din perspectiva edificării propriului sistem. Este necesar de a folosi rațional experiența străină, luând în considerare însă, particularitățile naționale, istoria și nu în ultimul rând, mentalitatea populației Republicii Moldova. Importul instituțional și copierea neinspirată a practicilor aplicate în alte state poate avea consecințe nefaste asupra sistemului autohton de organizare teritorială a puterii publice.

6. Încadrarea problemelor teoretice și practice privind dimensiunea teritorială a puterii publice în limitele paradigmei organizării teritoriale a puterii publice va permite funcționarilor care activează în cadrul autorităților publice, aleșilor locali, dar și tuturor celor interesați și implicați să înțeleagă procesele care au loc în societate, stimulând astfel participarea lor civică.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice oferă avantajul de a opera cu anumite concepte clar definite și în plin acord cu semnificația pe care o comportă. De exemplu, pentru a caracteriza dimensiunea teritorială a organizării puterii publice în stat și implicit, sistemul relațiilor dintre puterea publică statală și puterea locală, în literatura de specialitate se face uz de mai multe sintagme, printre care: „orânduire de stat”, „organizare național-statală”, „organizare teritorială a statului”, „organizare administrativ-teritorială”, „împărțire teritorială a statului”,² „sistemul delimitării verticale a puterii”, „organizare teritorială a puterii publice”. Însă sintagmele prezentate nu oferă certitudinea existenței în cadrul statului și a colectivităților teritoriale publice, acestea pot fi folosite atunci când se examinează puterea statală în raport cu entitățile teritoriale componente, dar nu sunt utile la elucidarea rolului și a funcțiilor puterii publice a colectivităților subnaționale. Este important de a distinge sintagma „delimitare teritorială a statului” de sintagma „organizare teritorială a puterii publice în stat”. Organizarea teritorială a puterii publice în stat include și sistemul interacțiunilor între nivelurile puterii publice, adică între puterea statală și puterea locală. Esența acestei sintagme poate fi deslușită doar în baza unității dialectice a

¹ Saca V., Varzari P. Politici integraționiste în contextul modernizării social-politice a Republicii Moldova. În: Moldoscopie, nr. 1(68), 2015, p. 114-130; Saca V. Republica Moldova între dimensiunile schimbării și modernizării politice. În: Moldoscopie, nr. 2(73), 2016, p. 134-153; Saca V. Semnificații analitice ale tranzițiilor și transformărilor politice actuale. În: Moldoscopie, nr. 4(75), 2016, p. 108-122; Saca V. Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. Cazul Republicii Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016. Chișinău: AAP, 2016, p. 125-128.

² Dumitrescu Cr., Sărăcăcianu H. Descentralizarea în administrația publică. Craiova: Editura SITECH, 2010, p.19-20.

tuturor elementelor constitutive. Mai mult, în cadrul curentului științific bazat pe clasificarea tradițională a statelor după forma organizării teritoriale, toate aspectele teritoriale (organizarea teritorială și delimitarea teritorială a statelor, tipurile și statutul entităților teritoriale componente, simetria și asimetria, centralizarea și descentralizarea în organizarea teritorială a statelor) practic sunt legate în mod indisolubil cu organizarea și edificarea sistemului de exercitare a puterii publice.¹

Teritoriul, în calitatea sa de fundament spațial al organizării puterii publice statale sau locale, nu poate fi tratat arbitrar, adică în afara unor criterii formal atribuite și abstract, ceea ce ar însemna în afara conexiunii cu sistemul general de organizare teritorială a puterii și fără interacțiunea cu celelalte elemente. Organizarea puterii publice trebuie să aibă o structură ordonată, lucru valabil și pentru componenta sa teritorială. În primul rând, organizarea teritorială a puterii publice trebuie să fie una structurată, adică să includă tipuri determinate de entități teritoriale, formal acceptate. Al doilea aspect al problemei îl constituie corelarea structurii organizaționale teritoriale a puterii statale cu structura organizării teritoriale a puterii locale. Stabilitatea activității autorităților publice și a vieții politice în stat depind, în mare măsură, de organizarea teritorială a puterii publice, care reflectă structura teritorială a statului, cât și relațiile între stat și entitățile teritoriale componente.

Similitudinea, în linii mari, a sarcinilor și funcțiilor realizate de autoritățile publice statale și locale, indiferent de tipul lor concret de manifestare, contribuie la sporirea gradului de unitate a sistemului puterii publice. Realizarea eficientă a sarcinilor și funcțiilor care le-au fost atribuite este imposibilă fără colaborarea armonioasă a componentelor puterii publice, coeziune care poate fie asigurată în activitatea de formare a unei structuri unitare a organizării teritoriale a puterii publice. Ideea fundamentală ar trebui să fie următoarea: apropierea autorităților puterii locale de populație în scopul soluționării întregului spectru de probleme de interes local, fără a periclita rezolvarea problemelor aflate în competența autorităților statale.

Din cele conturate supra rezultă următoarea concluzie: organizarea teritorială a puterii locale trebuie să fie parte componentă și să se formeze în cadrul general al organizării teritoriale a puterii publice în stat. Mai menționăm faptul că termenul „organizare” implică perceperea și existența relațiilor de tip sistemic ca urmare a complexității teritoriale la care se face raportarea.

Problemele privind eficiența activității puterii publice sunt legate indisolubil de organizarea ei teritorială, funcționalitatea autorităților puterii statale și ale celor locale se realizează în limitele unor spații teritoriale delimitate. Pentru autoritățile statale fundamentul teritorial al activității lor îl constituie teritoriul național al Republicii Moldova, fundamentul teritorial al autorităților publice locale îl constituie teritoriul colectivităților locale respective.

Sintagma „organizare teritorială” poate fi înțeleasă ca un set de principii și reguli de ordonare a elementelor componente ale teritoriului de așa manieră încât să fie asigurată interacțiunea între elementele sale componente. Structura teritorială a statului reprezintă, în fapt, forma de organizare teritorială a puterii publice. Astfel, organizarea teritorială a statului reprezintă, pe de o parte, forma organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de alta, un sistem de relații între stat, ca tot întreg, cu părțile sale componente. Caracterul acestor relații determină configurația celor două forme de organizare național-teritorială ale statului: unitar și federativ.

Diferitele componente ale organizării teritoriale a puterii publice pot servi drept criterii pentru clasificarea statelor. În funcție de gradul de rigiditate a sistemului puterii publice și a relațiilor dintre nivelurile central și cel local al puterii publice, statele contemporane, federative și unitare în înțelesul tradițional al termenului, pot să fie împărțite în centralizate (Kazahstan, Federația Rusă, Belarus) și decentralizate (Statele Unite, Spania, Marea Britanie, Italia). În funcție de statutul părților componente, distingem state simetrice (Germania, Polonia) și asimetrice (Ucraina (până în 2014), Republica Moldova, Spania, Federația Rusă). După modelul realizării puterii publice la nivel local, deosebim state cu sisteme dezvoltate de autoadministrare (Marea Britanie, SUA), state cu structuri administrative statale în teritoriu (China, Vietnam, Laos) și state cu sisteme mixte – coexistența sistemului administrativ statal în teritoriu cu autoadministrare locală (Franța, Kazahstan, Federația Rusă, India). Sunt posibile și alte clasificări: după numărul nivelurilor de administrare; în funcție de gradul de integrare a statului în comunitatea internațională și a concepției alese privind corelarea normelor internaționale cu cele naționale (participarea autorităților puterii publice de diferite niveluri la rezolvarea problemelor interstatale și a

¹ Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и муниципальное право, 2013, № 1, с. 21-24.

activității structurilor suprastatale). În baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice este posibilă efectuarea analizei concrete a organizării teritoriale a puterii publice în orice stat contemporan.¹

Așadar, problema principală a organizării teritoriale a puterii publice constă în determinarea necesității și suficienței instituțiilor puterii publice la diferite niveluri, care ar fi capabile să rezolve problemele vitale ale populației. Criteriul necesității și suficienței instituțiilor publice poate asigura elaborarea unei construcții logice și unitare, ar fi în stare să contribuie la diminuarea discrepanțelor și neclarităților în abordarea celor două forme ale puterii publice: statală și locală. Reamintim că există un anumit tip de colectivități unde poate să apară și să fie realizată în diverse forme puterea publică – colectivitățile teritoriale publice. Colectivitățile teritoriale, constituite în baza unor acte constituționale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate clar stabilite. Propria putere publică funcționează în cadrul unei colectivități teritoriale care manifestă interese publice distincte, își formează propriile autorități ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei circumscriși colectivității respective.

În logica celor examinate supra se impun câteva precizări privind sensul și utilizarea sintagmelor „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă” din perspectiva paradigmei organizării teritoriale a puterii publice. Potrivit definiției autonomiei locale, titularii dreptului și al capacității de a rezolva o parte importantă din treburile publice sunt colectivitățile locale, însă legislația națională atribuie calitatea de persoană juridică doar „unităților administrativ-teritoriale”.² În sensul prevederilor Cartei europene a autonomiei locale, calitatea de persoane juridice de drept public și privat ar fi fost logic să fie atribuită colectivităților locale.

Spre exemplu, capitolul IV al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006³ este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu sintagma „unitățile administrativ-teritoriale”. Într-o astfel de abordare nu este clar ale cui sunt aceste resurse: ale colectivităților locale sau ale „unităților administrativ-teritoriale” și vom deduce că și aici s-a pus semnul egalității între cele două sintagme, cu toate că prevederile legale cu privire la descentralizare au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiția autonomiei locale care se conține în articolul 3 al Cartei europene a autonomiei locale este lesne de înțeles că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la prevederea dată, constatăm că titlul art. 5 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006⁴ nu corespunde conținutului, dat fiind că se referă nu la subiecții autonomiei locale, adică la colectivitățile locale, ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților, prin intermediul cărora, potrivit prevederilor constituționale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se formează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, care, conform prevederilor legii, sunt reprezentanții colectivităților, alese în vederea soluționării problemelor de interes local. În același registru găsim definiția sintagmei „autonomie locală”: Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 se referă la „autoritățile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este foarte important, în această ordine de idei, de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitățile locale și autoritățile reprezentative ale colectivităților, adică cele care o reprezintă și care i-au decizii în numele acestei colectivități locale.

Urmare a celor reliefate, constatăm că legiuitorul din Republica Moldova, deși recunoaște existența colectivităților locale, nu a oferit o explicație detaliată a sintagmei, creând confuzie între sintagmele „colectivitate locală” și „unitate teritorial-administrativă”, elementul comun al celor două realități diferite fiind teritoriul. Considerăm că sintagma „colectivitate locală” este adecvată realităților și spiritului statului democratic, deoarece se referă la un anumit gen de colectivități, caracterizate de faptul că au anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. „Teritorialitatea”, deși nu se conține în corpul sintagmei, se prezumă expres: populația colectivităților locale este stabilită pe un anumit teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităților locale. În opinia noastră, nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, mai important este pentru definirea sintagmei accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cele locale, care pot avea, în afară de interesul general și anumite interese particulare, adică locale). Mai

¹ Некрасов С.И. Op. cit., p.24.

² A se vedea: Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, art.4; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, art.3, alin.2 (alin.2 al art.3 modificat de Legea nr. 37-XV din 14.02.03).

³ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁴ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.32-35/116 din 09.03.2007.

menționăm faptul că și în textul Cartei se operează cu sintagma „colectivitate locală”.

Alt argument în favoarea utilizării sintagmei „colectivitate locală” ar fi că prezintă o expresie adecvată fenomenului organizării teritoriale a puterii publice în general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Din acest punct de vedere, unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu deține patrimoniu, în teritoriu există patrimoniul statului sau alt tip de patrimoniu, este administrată de un funcționar numit de stat. Colectivitățile locale au propriul patrimoniu, îl gestionează în nume propriu și în vederea soluționării problemelor de interes local. Problemele care țin de competența statului pot fi delegate autorităților publice locale cu transmiterea resurselor necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă în scopul reglementării vieții interne posedă și folosește instituții democratice, creează în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii care sunt obligatorii pentru colectivitate, deține resurse materiale și financiare proprii. Acești indicatori sunt determinanți și fac să se deosebească colectivitățile teritoriale publice de unitățile administrativ-teritoriale, în care se folosesc metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii adecvate a sintagmelor și a eliminării ambiguității în interpretarea noțiunilor esențiale folosite în textele științifice și legislație, este logic și mai aproape de realitate utilizarea sintagmei „colectivitate locală”, având ca rezultat eliminarea neclarităților din legislație și textele de specialitate și introducând în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de reformare a societății în scopul ralierei la standardele Uniunii Europene.¹

De secole, cercetătorii au dezbătut modul în care dimensiunea jurisdicțiilor politice afectează calitatea guvernării. În acest sens de aserțiuni, oricare ar fi forma statului, organizarea teritorială a puterii publice variază de-a lungul doar a două axe: nivelurile organizării teritoriale a puterii publice și dimensiunea colectivităților locale. Nivelul statal și local reprezintă diviziunea obișnuită a puterii publice, deși nu este mai puțin adevărat că între aceste două pot să fie instituite niveluri intermediare. Dimensiunea teritorială judicioasă a colectivităților locale asigură în mod deliberat condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de către public în implementarea lor. Dimensiunea teritorială are impact asupra accesului cetățenilor la autoritățile publice locale și asupra responsabilității autorităților față de populația locală. Dimensiunea lor teritorială determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența în mod benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile de livrare și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor la nivel local.

Stabilirea perimetrului de acțiune a autorităților publice și reglementarea acțiunii publice perfect adaptate pentru a gestiona, eficient și optim, în corespundere cu solicitările sociale, implică eforturi considerabile. Deși pot fi identificate modele variabile (dimensiune, populație, dimensiune economică relevantă sau fonduri financiare, legitimitate democratică, administrație teritorială sau omogenitate suficientă), teritoriul ideal nu există.² După cum a specificat K. Davey, dimensiunea optimă este „greu de definit și aproape imposibil din punct de vedere politic de a fi realizată”.³

Afirmația tranșantă a lui K. Davey privind imposibilitatea definirii dimensiunii optime poate fi susținută și cu opiniile lui R. Dahl și Ed. Tufte, potrivit cărora o entitate teritorială are mai multe caracteristici ale dimensiunii: populația, suprafața, densitatea și altele. Tocmai aceste caracteristici devin surse ale complexității. De exemplu, în discuțiile privind relația dintre dimensiunea entității teritoriale și guvernare, populația reprezintă un criteriu important. Însă poate să fie unul ambiguu, deoarece poate include toți locuitorii, toți cetățenii, toți adulții, toți votanții sau doar votanții reali. Într-o democrație directă aspectul cel mai relevant al mărimii populației este numărul cetățenilor eligibili de a participa la viața politică a urbei, constituind doar o mică parte din populația totală. Într-un sistem reprezentativ orice

¹ A se vedea și: Cornea S. Colectivitatea teritorială locală: repere pentru definirea unui concept. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale. Nr. 1 (1), 2015, p. 9-12.

² Deffigier Cl. Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. In: Revue française d'administration publique, no 1(no 121-122), 2007, p.79-80.

³ Davey K. Division of Responsibility Between Levels of Power. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf> (accesat 21.05.2016).

alt aspect poate fi relevant pentru anumite scopuri. Ocazional, dimensiunea se referă și la densitatea populației. Densitatea are un efect secundar asupra acțiunilor locale privind drumurile, sănătatea publică. Efectul acțiunilor publice este mai pronunțat în țările cu densitate mai mare a populației. Altă dimensiune relevantă a mărimii se referă la distribuirea populației. Dimensiunea poate fi examinată și din punct de vedere socioeconomic, R. Dahl și Ed. Tufte consideră că nivelul de dezvoltare socioeconomică nu depinde de numărul total al populației și este slab legată de suprafața totală și densitatea medie.¹

Stabilirea dimensiunii teritoriale a colectivităților locale se dovedește a fi o problemă foarte sensibilă pentru populație, funcționarii publici, formațiunile politice și pentru companiile private. Fiind prin definiție o sarcină foarte complicată pentru a o soluționa corect, este necesar de a lua în considerare cerințele, opțiunile și doleanțele, uneori incompatibile, ale părților politice prezente în teritoriu, dar se impune, în același timp, stabilirea criteriilor rezonabile și echitabile.

Organizarea teritorială a puterii publice nu înseamnă doar decupajul administrativ al teritoriului, sensul ei suprem constă în distribuirea eficientă a puterii publice, atât a celei statale, cât și a celei locale, în raport cu teritoriul. Reducerea sensului organizării teritoriale a puterii publice la delimitarea teritoriului statului în entități teritoriale este o abordare simplistă și nu soluționează problemele. Totuși, în spațiul public predomină opinia constantă că „organizarea administrativ-teritorială” nu este altceva decât delimitarea teritoriului în raioane, municipalități, orașe și sate. A contribuit la formarea acestei supoziții publice și Constituția, care în art. 110, alin. 1 prevede că teritoriul Republicii Moldova „este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia”. O astfel de înțelegere simplistă a organizării teritoriale a puterii publice nu reflectă adevăratul conținut al conceptului, interpretarea denaturată făcând posibilă menținerea în continuare a unui sistem centralizat de organizare teritorială a puterii publice locale.

În concluzie, menționăm următoarele:

1. Lipsa unui fundament teoretic privind organizarea teritorială a puterii publice are drept consecință existența în Republica Moldova a unui sistem ineficient al organizării teritoriale a puterii locale.

2. Propunem drept fundament științific pentru cercetarea și soluționarea problemelor teoretice și practice privind distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul paradigma organizării teritoriale a puterii publice, fundamentată pe următoarele aserțiuni:

a) în societatea contemporană puterea poporului se realizează la diferite niveluri, întrunind diverse forme;

b) populația colectivităților locale ca parte componentă a poporului, în mod direct sau prin intermediul autorităților create de aceste colectivități realizează, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică;

c) puterea publică a fiecărei colectivități locale constituie o componentă a puterii publice, care alături de puterea statală, formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al puterii publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivale ale colectivităților locale competența necesară pentru realizarea puterii lor.

3. Puterea publică, potrivit paradigmei organizării teritoriale a puterii publice, este un fenomen imanent oricărei comunități umane, motiv pentru care existența și recunoașterea colectivităților locale este justificată.

4. Puterea publică se manifestă la diferite niveluri, acestea fiind echivalente. Recunoașterea și instituționalizarea puterii locale nu afectează principiul suveranității poporului. Natura publică a puterii locale este identică naturii puterii statale. Astfel, puterea publică se realizează prin puterea publică statală și puterea publică locală.

5. Funcționarea eficientă a puterii publice locale în Republica Moldova poate fi asigurată prin implementarea unui model de instituționalizare a relațiilor dintre puterea statală și puterea locală care asigură unicitatea indispensabilă a puterii publice în soluționarea problemelor de interes local. La nivelul local pot coexista ambele forme ale puterii publice: statală și locală, din aceste considerente trebuie de făcut distincție între sintagmele „autoadministrare locală” și „administrare locală”. Autoadministrarea locală se referă la colectivitățile locale și este exercitată de locuitori fie direct, fie prin autoritățile deliberative și executive alese. Aceste autorități publice alese dispun de propria lor competență, garantată de Constituție și sistemul legislativ, în soluționarea problemelor de importanță locală și autonomie față de

¹ Dahl R., Tufte Ed. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973, p. 17-19.

autoritățile puterii statale în realizarea competenței date.

6. Sintagmele „organizarea teritorială a puterii locale” și „organizarea administrativ-teritorială” se referă la fenomene diferite și reprezintă modele distincte de organizare teritorială a puterii publice în stat. În scopul depășirii acestei situații confuze se impune:

a) modificarea textului constituțional, în sensul recunoașterii explicite a rolului și locului colectivităților locale în sistemul realizării puterii publice, diferit de circumscripțiile teritoriale ale puterii statale – unitățile administrativ-teritoriale.

b) fundamentarea deciziilor politico-administrative privind organizarea puterii publice să fie făcută în baza paradigmei organizării teritoriale a puterii publice.